

Rezultaty szczytu NATO w Warszawie.



Institut
Studiów
Strategicznych

Szczyt w Warszawie – wzmocniona wschodnia flanka

Sojusz w zmienionym środowisku

W dniach 8-9 lipca 2016 roku w Warszawie odbył się szczyt Sojuszu Północnoatlantyckiego. Poprzednio spotkanie na szczepku szefów państw lub rządów państw członkowskich NATO miało miejsce w Newport we wrześniu 2014 roku.

Tegoroczny szczyt odbywał się jednak w diametralnie odmiennym środowisku od tego, w jakim działał Pakt przed Newport. Dalsze antagonizmy w relacjach Sojuszu z Federacją Rosyjską spowodowały, że głównym celem szczytu w Warszawie było zaprezentowanie jedności członków NATO i wzmocnienie jego wschodniej flanki, w szczególności Polski i trzech państw bałtyckich – Litwy, Łotwy i Estonii. Podjęcie szeregu decyzji w tej kwestii jest odpowiedzią na agresywne postępowanie Rosji na arenie międzynarodowej, zwłaszcza wobec Ukrainy.

Należy jednak pamiętać, że oprócz stosunku do Federacji Rosyjskiej i zabezpieczenia swojej wschodniej flanki, Sojusz musiał odpowiedzieć także na szereg innych wyzwań płynących z różnych stron. Wzrost aktywności grupy terrorystycznej znanej pod nazwą Państwa Islamskiego (ang. *Islamic State*, IS) w wyniku zamachów radykalnie zmniejszył bezpieczeństwo Europejczyków na Starym Kontynencie. Co więcej, destabilizacja Bliskiego Wschodu wywołała niespotykaną w XXI wieku falę uchodźców, którzy próbowali dostać się do Europy różnymi szlakami, często ryzykując swoje życie.

Na krótko przed szczytem w Warszawie, 23 czerwca 2016 roku Brytyjczycy w referendum zdecydowali o opuszczeniu Unii Europejskiej. Stało się to kolejnym problemem dla państw członkowskich NATO, gdyż ideą przyświecającą szczytowi Sojuszu miała być jedność i spójność, podczas gdy kilkanaście dni przed nim Wielka Brytania zdecydowała o wyjściu z Unii. Niemniej jednak, należy pamiętać, że Brytyjczycy zdecydowali o wyjściu z UE, a nie z NATO. Niechęć obywateli Wielkiej Brytanii do Unii Europejskiej nie pokrywa się z niechęcią do uczestnictwa w Sojuszu Północnoatlantyckim – wręcz przeciwnie, to Brytyjczycy są jednymi z największych zwolenników idei głębszej integracji w ramach NATO¹.

¹<http://www.rand.org/blog/2016/07/why-brexit-wont-necessarily-hurt-nato.html>

Postanowienia Szczytu

Postanowienia szczytu NATO w Warszawie dotyczące wschodniej flanki:

- Rozlokowanie czterech batalionowych grup bojowych w Polsce i państwach bałtyckich:
 - **Polska** – państwem ramowym grupy będą Stany Zjednoczone (zapewnią ok. 1000 żołnierzy), wspierane przez kontyngenty Wielkiej Brytanii (do 150 żołnierzy) i Rumunii (do 150 żołnierzy).
 - **Litwa** – państwem ramowym grupy będą Niemcy (dostarczą ok. 600 żołnierzy), wspierane przez kontyngenty Norwegii (do 200 żołnierzy), Holandii, Belgii, Luksemburga (po 50-150 żołnierzy każde państwo) i Francji (do 150 żołnierzy).
 - **Lotwa** – państwem ramowym grupy będzie Kanada (zapewni ok. 450 żołnierzy) wspierana przez kontyngenty Polski (do 150 żołnierzy) oraz najprawdopodobniej Portugalii i Włoch (wciąż niepotwierdzone).
 - **Estonia** – państwem ramowym grupy będzie Wielka Brytania (dostarczy ok. 500 żołnierzy) wspierana przez kontyngenty Danii (do 200 żołnierzy) i Francji (do 150 żołnierzy).
- Grupy te zostaną rozlokowane na terenie Polski i państw bałtyckich w pierwszym kwartale 2017 roku.²
- Na bazie polskiego dowództwa dywizji zostanie utworzone wielonarodowe dowództwo, którego zadaniem będzie dowodzenie wszystkimi batalionowymi grupami bojowymi. Dowództwo to ma także pełnić rolę łącznika z dowództwem Korpusu Północno-Wschodniego w Szczecinie (ang. *Multinational Corps Northeast*, MNCNE).³
- **Ukraina** – zatwierdzono Wszechstronny Pakiet Wsparcia dla Ukrainy (ang. *Comprehensive Assistance Package*) w celu wzmocnienia współpracy tego państwa z Sojuszem Północnoatlantyckim i pomocy w zakresie reform w 40 różnych obszarach (m. in. w sferze obronności).⁴
- **Gruzja** – ponownie zapewniono o przyznaniu w przyszłości Gruzji Planu Działań na Rzecz Członkostwa w Sojuszu (ang. *Membership Action Plan*, MAP). Ponadto, NATO

²<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-07-13/nato-na-wschodniej-flance-nowy-paradygmat>

³http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm

⁴http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133173.htm

zadeklarowało dalszą współpracę z państwem gruzińskim między innymi poprzez rozwój Pakietu Współpracy NATO-Gruzja (ang. *Substantial NATO-Georgia Package*).

- Potwierdzono rozlokowanie na terenie Europy Wschodniej w formie 9-miesięcznych rotacji Pancernego Brygadowego Zespołu Bojowego Wojsk Lądowych USA (ang. *Armored Brigade Combat Team U.S. Army*). Zespół liczyć będzie ok. 4 tysięcy żołnierzy wraz z wyposażeniem. Jego dowództwo znajdować się będzie w Polsce. Pierwsza rotacja rozpocznie się na początku 2017 roku.⁵Potwierdzono decyzje o przyjęciu Czarnogóry jako 29. członka Paktu. W chwili obecnej trwają prace nad ratyfikacją Protokołu Akcesyjnego podpisanego w maju br.⁶

Opinie ekspertów po szczycie w Warszawie

Przeważająca liczba ekspertów pozytywnie ocenia decyzje w sprawie wschodniej flanki podjęte na szczycie w Warszawie. Jednocześnie przychylnym opiniom towarzyszą pewne obawy co do implementacji powziętych postanowień. Niemniej jednak całkowicie krytyczne głosy stanowią mniejszość.

Wybrane oceny postanowień w sprawie wschodniej flanki:

- *„Decyzje dotyczące sił szybkiego reagowania, a także rozmieszczenia [batalionów] na wschodzie istotnie wzmocnią pozycję NATO (...) przywódcy NATO na szczycie w Warszawie w końcu pokazali, że rozumieją zagrożenie rewizjonistycznej polityki Kremla oraz podjęli znaczące kroki do jej powstrzymania⁷.”* John Herbst (Atlantic Council)
- *„Zadecydowane w Warszawie dalsze wzmocnienie wojskowe (od 2017 roku) wschodniej flanki NATO (...) będzie stanowić kolejny ważny krok polityczny USA i NATO w podważaniu postulowanej de facto przez Rosję strefy buforowej w Europie*

⁵<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/07/08/remarks-president-obama-and-president-duda-poland-after-bilateral>.

⁶http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm

⁷http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/at-warsaw-nato-agrees-to-thwart-putin-s-revisionist-dreams?utm_content=buffer80bf1&utm_medium=social&utm_source=facebook.com&utm_campaign=buffer

Środkowej i Wschodniej⁸.”M. Menkiszak, P. Żochowski (Ośrodek Studiów Wschodnich)

- „(...) *Choć niektórzy przywódcy chcą, żeby był tak postrzegany, szczyt NATO w Warszawie nie był historycznym szczytem. Ale za to pokazał, że Sojusz jest gotowy w obliczu wzrastającej agresji ze strony Rosji ponieść koszty zwiększenia obecności na wschodniej flance*⁹.” Christopher Chivvis, Stephen Flanagan (RAND Corporation)

W analizach dotyczących postanowień w sprawie wschodniej flanki można wyróżnić pewne punkty wspólne:

Po pierwsze, eksperci zwracają uwagę na to, że w obliczu agresywnej polityki Rosji realizacja postanowień ze szczytu znacząco wzmocni wschodnią flankę. Zaznaczają oni, że decyzja o rozmieszczeniu czterech batalionów w regionie Europy Środkowo-Wschodniej zmniejszy prawdopodobieństwo agresji ze strony Federacji Rosyjskiej. Do tej pory Kreml mógł liczyć, że Sojusz w obliczu ataku na państwa znajdujące się na wschodniej flance, choć byłoby to mało prawdopodobne, nie podejmie działań obronnych. Jednak gdy w państwach bałtyckich będą stacjonować żołnierze NATO, działania zbrojne wobec tych krajów oznaczałyby automatyczne zaangażowanie państw sojuszniczych w konflikt.

Eksperti są zgodni co do tego, że rozlokowanie czterech batalionów NATO zasadniczo nie zmieni przewagi sił konwencjonalnych Rosji w regionie i w przypadku konwencjonalnego konfliktu nie ochroni tych państw. Mimo to, wspomniane siły mogą być skutecznym narzędziem obrony państw bałtyckich w warunkach prowadzenia przez Rosję wojny hybrydowej. Ponadto, jak podkreślają niektórzy eksperci, rozlokowane siły są tylko elementem szerszego mechanizmu obrony wschodniej flanki NATO. Analityk Atlantic Council John Herbst uważa, że siły szybkiego reagowania – których liczebność na szczycie zdecydowano zwiększyć trzykrotnie – mogą zostać wystawione w przeciągu kilku dni, co dodatkowo wzmocni możliwości obronne wschodniej flanki na wypadek agresji na kraje

⁸<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-07-13/rosja-wobec-szczytu-nato-w-warszawie>

⁹ <http://www.rand.org/blog/2016/07/natos-russia-problem-the-alliances-tough-road-ahead.html>

bałtyckie¹⁰. Z taką oceną nie zgadza się natomiast Edward Lucas (z Center for European Policy Analysis, CEPA), który twierdzi, że taką gotowość siły te mają jedynie w teorii¹¹.

Po drugie, wielu ekspertów zgadza się co do tego, że największymi wygranymi szczytu są państwa bałtyckie i Polska. Postanowienia szczytu odnośnie wschodniej flanki stanowią pełną realizacją postulatu wysuwanego przez przedstawicieli tych państw w ubiegłym roku. Domagano się wtedy właśnie rozmieszczenia kilku batalionów NATO w regionie. Korzystny obrót szczytu, szczególnie dla Polski, potwierdzają informacje (z nieoficjalnych źródeł) Narodowego Centrum Studiów Strategicznych, z których wynika, że Polska „zrealizowała niemal maksimum celów, jakie stawiała sobie podchodząc do negocjacji przed szczytem¹².

Po trzecie, w wielu analizach podkreśla się istotną zmianę w retoryce Sojuszu wobec Kremla. Jeszcze dwa lata temu we wspólnym komunikacie po szczycie w Walii (4-5 września 2014) uznano za główne niebezpieczeństwo dla krajów NATO Państwo Islamskie. Przywódcy państw Sojuszu tym razem uznali za zagrożenie również Rosję¹³. Co więcej, w komunikacie po szczycie w Warszawie dużo więcej uwagi poświęcono Rosji, niż Państwu Islamskiemu, co sugeruje, że to pierwsze zagrożenie traktowane jest przez Sojusz poważniej¹⁴.

Po czwarte, wśród ekspertów obecne są obawy związane z procesem implementowania postanowień ze szczytu. Sformułowane zostały cele, ale teraz - aby wcielić je w życie - potrzeba wielu działań wymagających bliskiej i efektywnej współpracy wielu stron. Ponadto, dużym wyzwaniem będzie sprostanie wymogom czasowym. Bataliony NATO mają zostać rozlokowane już na początku 2017 roku. Istnieje ryzyko, że państwa członkowskie nie poradzą sobie organizacyjnie z realizacją tego celu w tak krótkim czasie. Gdyby do tego doszło, w znaczący sposób podważyłoby to skuteczność działania i możliwości odstraszenia Sojuszu.

Po piąte, we wspomnianych analizach dominuje obawa o przyszłość postanowień szczytu w Warszawie. Najbliższy rok upłynie pod znakiem wyborów. W przypadku USA druga kadencja Baracka Obamy dobiega końca i już w listopadzie br. zostanie wybrany nowy prezydent. Do zmiany władzy może dojść również w Niemczech, gdzie zbliżają się wybory parlamentarne. W obydwu przypadkach oznaczać może to wygraną w wyborach silnie

¹⁰ http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/at-warsaw-nato-agrees-to-thwart-putin-s-revisionist-dreams?utm_content=buffer80bf1&utm_medium=social&utm_source=facebook.com&utm_campaign=buffer

¹¹ <http://cepa.org/EuropesEdge/Warsaw-Summit-good-but-not-yet-enough>

¹² <http://ncss.org.pl/pl/aktualnosc/781-flanka-wschodnia-a-postanowienia-szczytu-nato-w-warszawie-komentarz-narodowego-centrum-studiow-strategicznnych.html>

¹³ http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm

¹⁴ http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm?selectedLocale=en

przychylnie nastawionych do wzmacniania obecności NATO w Europie Wschodniej oraz do konfrontacji z Rosją.

Po szóste, wielu ekspertów zgadza się z oceną, że państwami, które można określić największymi „przegranymi” tego szczytu, są przede wszystkim Gruzja i Ukraina. Kraje te nie doczekały się żadnych znaczących działań realnie przybliżających je do członkostwa w NATO.

Wśród sceptycznie nastawionych do wyników szczytu komentatorów można zaliczyć analityczkę Carnegie Europe Judy Dempsey. W swoim tekście przedstawia ona szczyt w Warszawie jako regres względem szczytu w Newport. Według niej, posiedzenie przywódców NATO w Walii wprowadzało nową jakość. Sojusz nie tylko sformułował ambitne cele, ale stworzył praktyczny program ich realizacji, przy tym uwzględniając swoje możliwości i ograniczenia. Pod tym względem ostatni szczyt NATO był według niej krokiem wstecz, ponieważ takie podejście nie zostało kontynuowane¹⁵. Negatywny stosunek wobec ostatnich ustaleń przywódców Sojuszu prezentuje również Jacek Bartosiak, ekspert Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego. Uważa on, że rotacyjny charakter batalionów, które zostaną rozmieszczone w regionie, pozwala je z dnia na dzień wycofać. Ponadto, według niego siły te nie są w stanie realnie odstraszyć Rosji¹⁶.

Stanowisko Federacji Rosyjskiej w sprawie postanowień szczytu dotyczących wschodniej flanki

Negatywne stanowisko Rosji wobec decyzji dotyczących wzmocnienia wschodniej flanki nie może nikogo dziwić. Od dawna Kreml sprzeciwia się jakimkolwiek działaniom mającym na celu zwiększanie obecności sił NATO w regionie Europy Wschodniej, który traktuje jako swoją strefę wpływów.

Narrację Kremla można sprowadzić do kilku elementów.

Po pierwsze, strona rosyjska podkreśla, że Rosja nie stanowi żadnego zagrożenia dla Sojuszu. Ponadto narracja ta zawiera krytykę mówiącą, że zamiast skupić się na realnych zagrożeniach, takich jak terroryzm, NATO koncentruje się na Rosji¹⁷.

Po drugie, Kreml próbuje zdyskredytować działania Sojuszu twierdząc, że służą one innym celom niż deklarowane. Według MSZ Rosji, NATO „demonizuje Rosję”, by

¹⁵ <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=64052>

¹⁶ <http://www.nowakonfederacja.pl/nato-na-krawedzi/>

¹⁷ http://www.mid.ru/en/web/guest/kommentarii_predstavitelya/-/asset_publisher/MCZ7HQUMdqBY/content/id/2350611

usprawiedliwić swoje wojskowe działania. A także w celu odwrócenia uwagi od swojej „destruktywnej roli, która przejawia się w prowokowaniu kryzysów i wzmaganiu napięć na świecie”. Rosyjskie władze przedstawiają decyzje sojuszu w oderwaniu od ich prawdziwego kontekstu, czyli spadku poczucia bezpieczeństwa w regionie, który nastąpił w wyniku rosyjskiej aneksji Krymu i wojny w Donbasie¹⁸.

Po trzecie, strona rosyjska przerzuca odpowiedzialność za obniżenie się bezpieczeństwa w regionie na Sojusz. Według narracji Kremla, to nie agresywna polityka Rosji, a postanowienia szczytu „podważają pokój i stabilność w Europie”. W dodatku to NATO „ponosi bezpośrednią odpowiedzialność za ewentualną eskalację napięć politycznych i wzmożenie działań militarnych”¹⁹.

Zwycięzcy i przegrani

Niewątpliwymi zwycięzcami szczytu w Warszawie okazały się państwa bałtyckie oraz Polska. To na ich terytorium rozlokowane zostaną cztery bataliony Paktu, liczące łącznie około czterech tysięcy żołnierzy z różnych państw członkowskich Sojuszu. Dodatkowo, potwierdzenie rozlokowania na wschodniej flance NATO amerykańskiego Pancernego Brygadowego Zespołu Bojowego powoduje, że szczyt w Warszawie istotnie zwiększył wielonarodową obecność wojskową na wschodnich obrzeżach Sojuszu.

Ponadto, powody do zadowolenia mogą mieć także obywatele Czarnogóry. Ten mały (liczący zaledwie 650 tys. mieszkańców) kraj, poprzez dołączenie do Paktu, znacząco zwiększy swoje bezpieczeństwo. Działanie to jest także potwierdzeniem chęci Sojuszu do scalenia Bałkanów w ramach więzi transatlantyckich.

Do przegranych szczytu NATO należy przede wszystkim Federacja Rosyjska. Pomimo tego, że zapowiedziane cztery bataliony NATO na wschodniej flance nie mogą się równać z potęgą militarną Rosji, pokazują jednak solidarność Sojuszu. Wielonarodowe siły w państwach graniczących z Federacją Rosyjską mogą skutecznie odstraszyć Rosję od ataku na którekolwiek z nich, ponieważ wiązałoby się to z odpowiedzialnością całego Sojuszu.

Także Ukraina i Gruzja nie uzyskały znaczących korzyści na szczycie w Warszawie. Obydwa aspirujące do członkostwa w Sojuszu państwa nie otrzymały gwarancji, że ich przyjęcie w struktury NATO nastąpi w najbliższej przyszłości. Przedstawiciele Paktu

¹⁸ http://www.mid.ru/en/web/guest/kommentarii_predstavitelya/-/asset_publisher/MCZ7HQuMdqBY/content/id/2350611

¹⁹ http://www.mid.ru/en/press_service/spokesman/briefings/-/asset_publisher/D2wHaWMCU6Od/content/id/2354135#6

ograniczyli swoje decyzje głównie do wspierania zarówno Gruzji, jak i Ukrainy poprzez wspólne ćwiczenia i pakiety finansowe.

Pomimo tego, że ogólne decyzje powzięte na szczycie w Warszawie oceniane są pozytywnie, istotną kwestią pozostaje proces ich implementacji. Kluczową rolę odegrają tu wybory w Niemczech, a zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych. Ewentualne zwycięstwo Donalda Trumpa w listopadzie 2016 roku może doprowadzić do ponownego resety w stosunkach amerykańsko-rosyjskich, czego efektem będzie zaniechanie wdrożenia w życie części postulatów z Warszawy oraz zmniejszenie zaangażowania Stanów Zjednoczonych w NATO.